Building the Future for Canadians

Budget 1997

Working Together Towards a National Child Benefit System

February 18, 1997

Department of Finance Canada
Ministère des Finances Canada

© Her Majesty the Queen in Right of Canada (1997)
All rights reserved

All requests for permission to reproduce these documents
or any part thereof shall be addressed to Public Works
and Government Services Canada.

Available from the Finance Canada Distribution Centre
300 Laurier Avenue West, Ottawa K1A 0G5
Tel: (613) 995-2855
Fax: (613) 996-0518

and from participating bookstores.

Electronic versions also available from the same locations.
Also on the Internet at: http://www.fin.gc.ca/

Cette publication est également disponible en français.

Cat No.: F1-23/1997-8E
ISBN 0-662-25446-5

Our Children, Our Future

Opportunity denied in childhood too often means chances lost as an adult. Children are our future, so there is no better place for Canadians to invest.

For decades, researchers have been documenting the effects of low family incomes on childhood development. Controversy persists on how to define and measure poverty. But there is no debate about the consequences for children. Children need to be properly supported so they can lead happy lives and arrive at school ready to learn.

Now that governments in Canada are making good progress in controlling their deficits, we are in a position to increase our investment to improve the prospects for poor children.

Right now, the combined effect of federal and provincial programs is to reduce the child benefits of parents who leave welfare to enter the workforce. Parents should not be put in the position of penalizing their children in order to take a job.

Over recent months, support has been growing for a National Child Benefit System – an innovative approach to reduce child poverty and help make work pay. Canadians all across the country want their governments to give our children a fighting chance for a better future. Working together, the federal, provincial and territorial governments can extend and simplify income support for low-income families with children and invest more in services for children.

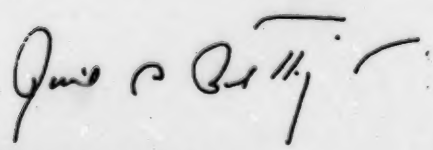
The basic idea is this. The Government of Canada is proposing to create the Canada Child Tax Benefit by combining the existing $5.1 billion Child Tax Benefit and Working Income Supplement, the $250 million committed in the 1996 budget, plus $600 million announced in the 1997 budget. This assistance, totalling $6 billion, will provide a stronger income platform for children in all low-income families across Canada. Provinces will then be able to redirect provincial resources towards improved income support and children's services for low-income working families. The overall income of families on social assistance will be protected.

A number of provinces are already moving in this direction and have allocated additional funds for this purpose. Other provinces have indicated their intention to take similar innovative steps to benefit children in low-income families. In addition to being a win for Canadian children, the National Child Benefit System is a step forward in Canadian federalism, with the federal, provincial and territorial governments seizing on a good idea, setting common objectives and working as partners to secure better lives for our children.

The National Child Benefit System will not eliminate child poverty. But it will improve the living standards of hundreds of thousands of Canadian children. And as governments' fiscal circumstances improve, we will be able to invest more.

Clearly, there is more to fighting poverty than providing income support. The Government of Canada and provincial-territorial governments agree that the broad framework of services and benefits for Canadian children needs to be strengthened over time. The National Child Benefit System is a much-needed structural reform in how governments respond to the needs of low-income families with children.

It has been my privilege to work closely with my provincial, territorial and federal colleagues in setting our policy on child poverty. Governments have listened to Canadians. Now we must see the concepts through to implementation over the coming months. There could be no better way to strengthen Canada than working together to build a better future for our children.



Pierre S. Pettigrew
Minister of Human Resources Development

102-06092/

Table of Contents

1 Children in Canada 7

2 The Welfare Wall 9

3 What Governments Provide Now 11

Federal child benefits 11

Provincial child benefits 13

Serving Canadians better 14

4 Towards a National Child Benefit System 15

Federal commitment 16

Moving with the provinces and territories to implementation 18

5 Conclusion and Next Steps 21

1

Children in Canada

Childhood is a critical stage in human development. The first few years of life shape each person's capacity to be a contributing member of society. Canadians know that it is important for each child to receive a good start to life. Canadians want their children to be healthy and happy, and they want them to share in the wealth of opportunities Canada offers.

Most Canadian children are doing well and are physically, emotionally and socially healthy. Unfortunately, some children are not doing as well. Many experience emotional, behavioural or learning problems that affect school performance and personal development. Others suffer from physical problems such as disease, disability and injury.

Such difficulties can and do affect children being raised in all family situations – in two-parent as well as single-parent families, in every neighbourhood and community throughout the country. But decades of research in Canada and abroad have shown that low family income is strongly linked with these problems. Compared to children from middle- and upper-income families, poor children run a greater risk of inadequate nutrition, mental and physical health problems, poor school achievement and difficulties with the law.

Living on a low income can exert a heavy toll not only on children and their parents but also on the economy and society. Although many low-income children grow up and out of poverty, its harmful effects in childhood can often linger long into their adult

years. The costs include increased expenditures for welfare, employment insurance, social services, health care, the courts and the penal system; lost tax revenues; wasted productivity; and missed opportunities for both individuals and society.

There can be no better investment than to help Canada's children. Greater investment in services and income support can work to everyone's advantage. However, to invest properly in children, we must address the problems created as a result of the existing income support programs.

2

The Welfare Wall

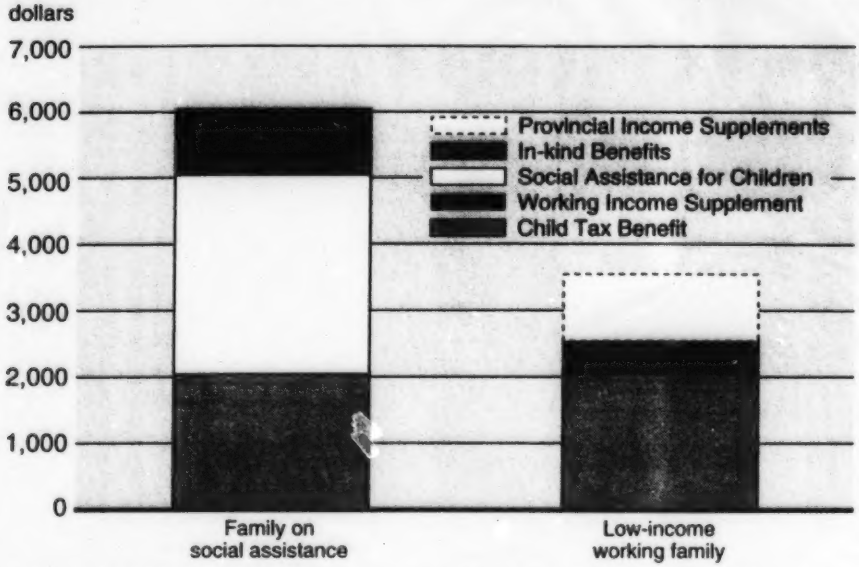
While the current array of federal, provincial and territorial programs provides essential support to families with children, it has also inadvertently formed a "welfare wall" that makes it difficult for parents to move from welfare to work.

Parents who move from social assistance into the workforce face a series of obstacles. They may be financially worse off in the workforce than remaining on social assistance in a variety of ways. For example, they may:

- lose thousands of dollars in social assistance benefits on behalf of their children;
- forfeit assistance for special needs, supplementary health and dental care, and prescription drugs;
- incur work-related expenses such as clothing and transportation;
- need to find affordable child care; and
- be required to pay income taxes, Canada Pension Plan/Quebec Pension Plan contributions and employment insurance premiums.

The chart on the next page shows how child benefits can decline when a parent of two children leaves social assistance to take a job.

Welfare versus working family with two children



Note: Levels of provincial benefits vary among provinces; representative levels are shown.

The present system creates significant financial disincentives to leave social assistance. It puts some parents in the quandary of leaving their children worse off if they take a job. What we need to do is provide better benefits for children in low-income working families.

3

What Governments Provide Now

The federal, provincial and territorial governments provide significant income support and child services that help families with the costs of providing for their children and recognize society's interest in supporting parents who incur financial obligations by raising children.

Federal child benefits

The existing Child Tax Benefit provides monthly tax-free payments to 85 per cent of all Canadian families with children. Payments total over $5.1 billion annually. Families with net income under $25,921 receive the maximum Child Tax Benefit as indicated in Table 1. Benefits are reduced once net family income exceeds $25,921 and reach zero at an income of about $66,700 for one- or two-child families. Payments are based on a family's reported income from the previous taxation year, and monthly amounts are revised in July of each year.

Existing Child Tax Benefit and Working Income Supplement
Family with two children age seven or over

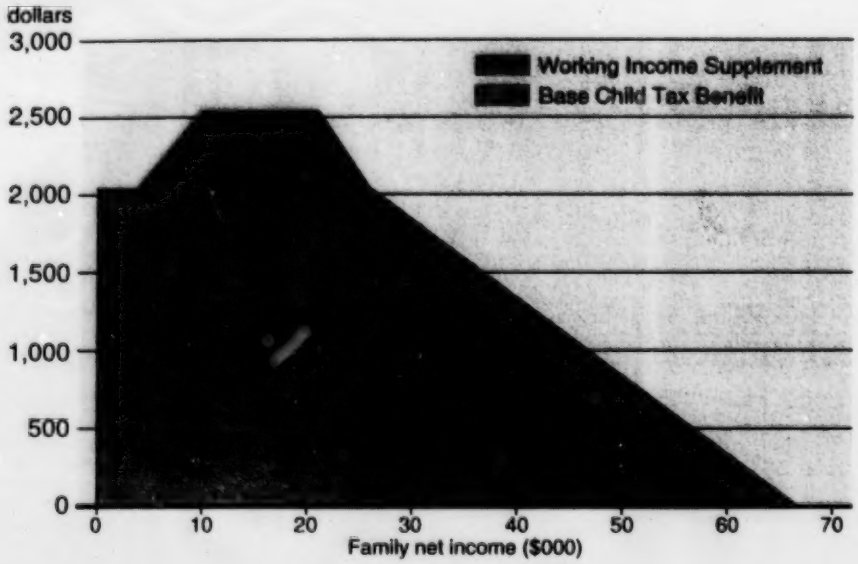


Table 1
The existing Child Tax Benefit

	Maximum benefits
	(dollars per child per year)
Base Child Tax Benefit	1,020
Supplements:	
– third and each additional child	75
– children under seven[1]	213
Working Income Supplement ($ per family)	500

[1] Where no child care expenses are claimed.

The Child Tax Benefit also includes a Working Income Supplement which provides benefits up to $500 per year *per family* at a cost of $250 million annually. The supplement helps offset some additional costs that lower-income families with children incur when working.

However, the Working Income Supplement is not sufficient on its own to overcome the "welfare wall". Since it is based on the previous year's earnings, the result is delays of between 6 and 18 months before an increase in earnings translates into higher benefits. A family moving off welfare does not receive the Working Income Supplement during the difficult early months in the workforce when social assistance benefits have been lost. Provincial and territorial governments are better placed to provide more responsive income supplements that are tailored to regional conditions.

The current Working Income Supplement also does not take into account the extra costs incurred by larger families since the benefit is the same no matter how many children are in a family.

Provincial child benefits

Provinces and territories operate social assistance programs that provide approximately $2 billion in income benefits for children. The benefits are in the range of $1,200 to $1,800 per child per year to cover basic needs (excluding accommodation-related benefits). Unlike benefit levels under the Child Tax Benefit which are generally determined once each year, welfare payments can be adjusted on a monthly basis, depending on family income and need. Benefits are reduced to zero once annual family income is in the $15,000 to $20,000 range. In addition to cash benefits, welfare programs provide allowances for special needs and in-kind benefits (such as supplementary health and dental care and prescription drugs) as well as housing subsidies. To qualify for social assistance benefits, families must undergo a needs test that takes into account their incomes, assets and budgetary needs.

Quebec, Manitoba, Saskatchewan and British Columbia operate additional income programs for children. Unlike social assistance but like the federal Child Tax Benefit, eligibility for these provincial programs is determined solely on the basis of family income. Moreover, several provinces have announced innovative child benefit programs that reduce the gap between what welfare and low-income working families receive.

Serving Canadians better

Many low-income families receive both federal child benefits and provincial-territorial social assistance. The challenge for governments is to make these programs work better together as a system to ensure adequate income support and services for children in low-income working families.

The Government of Canada is best positioned to run large-scale programs delivered through the tax system. And federal benefits are always portable from province to province. On the other hand, the provinces and territories are better placed to run programs that include regional variations and respond quickly to changes in the needs and circumstances of individual families.

4

Towards a National Child Benefit System

The federal, provincial and territorial governments have made significant progress towards a stronger and more co-ordinated approach to child benefits – a National Child Benefit System. They have agreed on three objectives:

- to help prevent and reduce the depth of child poverty;
- to promote attachment to the workforce – resulting in fewer families having to rely on social assistance – by ensuring that families will always be better off as a result of finding work; and
- to reduce overlap and duplication through closer harmonization of program objectives and benefits and through simplified administration.

The federal government, provinces and territories are also working on a series of operating principles to guide the development and implementation of the National Child Benefit System.

As a result of these considerations, provinces, territories and the federal government favour a joint approach that builds a stronger federal foundation for all low-income families with children, accompanied by provincial-territorial investments in complementary programs targeted at improving work incentives and services for low-income families with children. This approach should ensure a uniform basic level of income support for children across the country while providing for provincial-territorial flexibility and innovation.

On January 23, 1997, Quebec announced an Integrated Child Allowance which has objectives consistent with those above.

Federal commitment

In the 1997 budget, the Government of Canada announced its intention to devote $6 billion to an expanded and redesigned National Child Benefit System. Details will be developed with provincial and territorial governments for implementation in July 1998, or earlier if possible. This will combine the more than $5.1 billion currently provided through the Child Tax Benefit and Working Income Supplement, $250 million committed to increase child benefits in the 1996 budget, and $600 million announced in the 1997 budget. This is a substantial down payment on an important national project.

As an interim step towards the new benefit system, the 1997 budget proposes to enrich and restructure the Working Income Supplement by providing benefits for each child instead of a single benefit per family. The maximum benefit will be increased from $500 per family to $605 for the first child, $405 for the second child and $330 for each additional child. As at present, these benefits will be phased in based on family earned income over $3,750 and reduced based on family net income over $20,921. Including the Child Tax Benefit, low-income working families with one child would see the total maximum annual benefit rise to $1,625.

Table 2
Proposed 1997 enrichment and restructuring of the Working Income Supplement

Current maximum benefit	Proposed maximum benefit
(dollars per family)	(dollars per child)
500	605 – first 405 – second 330 – each additional

This interim change will enrich the Working Income Supplement by $195 million in July 1997 – $70 million more than the $125 million increase proposed for July 1997 in the 1996 budget. This change will benefit 720,000 families with children.

The road to a National Child Benefit System

Government support to children and families has a long history. Government of Canada support dates back to 1918 when the child tax exemption was introduced. Universal family allowances were introduced in 1945. Over the years, a variety of other, more targeted, measures were provided in the tax system leading to the 1978 introduction of the refundable child tax credit and the 1993 consolidation of existing federal benefits into the Child Tax Benefit. For many decades, provincial and territorial governments have operated social assistance programs to provide income support and services to those families in need. Some provinces also provide income supplements or tax credits to low-income families with children.

The 1994 report by the Government of Canada, *Improving Social Security in Canada,* called for action to address child poverty. Its supplementary paper, *Income Security for Children*, discussed a number of options for child benefits reform, including an integrated federal-provincial approach.

The *Report to Premiers of the Ministerial Council on Social Policy Reform and Renewal* (March 1996) proposed, "the possible consolidation of income support for children into a single national program, jointly managed by both orders of government, with options for either federal or provincial/territorial delivery of benefits."

At the June 1996 first ministers' conference, child poverty was placed on the national agenda under the leadership of the Prime Minister and the premiers. At the annual premiers' conference in August 1996, premiers, with the exception of the Premier of Quebec, asked their ministers to work on an integrated child benefit with the federal government.

Building on earlier work by social services ministers and the newly created federal-provincial-territorial Ministerial Council on Social Policy Renewal, the Newfoundland Minister of Social Services announced January 29, 1997 on behalf of provinces and territories that "... there is consensus from all provinces to proceed with development options for a National Child Benefit in partnership with the federal government." Quebec has remained an observer to the federal-provincial process but is moving in the same direction in its own reforms.

Moving with the provinces and territories to implementation

Discussions with provinces and territories have progressed to a point where there is broad agreement on an approach for developing a National Child Benefit System. Under this approach, federal resources would be used to create an enriched and simplified federal child benefit as a platform for provincial-territorial supplementary benefits to low-income working families. The Government of Canada proposes to apply the $6 billion in resources outlined above to create a Canada Child Tax Benefit that would combine the existing Child Tax Benefit and the enriched and restructured Working Income Supplement.

The Canada Child Tax Benefit would provide a maximum annual amount of $1,625 for the first child and $1,425 for each additional child; these maximums would apply to all families with family net income up to $20,921. (The supplement of $213 per child for children under seven would be retained for families not claiming child care expenses.) Some 1.4 million families with 2.5 million children would receive higher federal benefits.

Families with incomes above $25,921 would receive the same benefits as they do today under the Child Tax Benefit. These benefits will continue to provide an important recognition in the tax system of the costs of raising children borne by modest- and middle-income families.

Table 3
Comparison of current maximum federal benefits with proposed 1998 benefits

	Current		Proposed
	Base Child Tax Benefit[1]	With Working Income Supplement	Canada Child Tax Benefit[1]
		(dollars)	
1 child	1,020	1,520	1,625
2 children	2,040	2,540	3,050
3 children	3,135	3,635	4,475
4 children	4,230	4,730	5,900

[1] Plus $213 for each child under seven when no child care expenses claimed.

Changes to federal and provincial-territorial child benefits will reduce current benefit disparities by increasing assistance to low-income working families while ensuring that the overall level of assistance to families on social assistance is not reduced. To accomplish this, an enriched federal benefit along the lines set out above will require provinces and territories to make offsetting reinvestments of provincial funds to assist children in low-income working families. In addition, provinces and territories may be in a position to increase their own funding for such programs. Several provinces and territories have already introduced or announced new child benefits.

Possible provincial-territorial reinvestments include: in-kind benefits (e.g., pharmacare or dental care) to low-income families not receiving social assistance; child care services; a child credit for low-income families (such as the B.C. Family Bonus or the proposed Quebec Integrated Child Allowance); an earned income credit (such as the Alberta Family Employment Tax Credit); or some combination of the above (such as Saskatchewan and New Brunswick have proposed).

Over the coming months, the federal, provincial and territorial governments will finalize plans for a National Child Benefit System, including a jointly developed "reinvestment framework" to guide the reallocation of provincial and territorial funds made available by the increased federal child benefit to other programs targeted at improving work incentives and supporting children in low-income families. This will be an important tool to provide accountability to the public on how monies are being reinvested in children.

Conclusion and Next Steps

Federal, provincial and territorial governments share the objectives of preventing and reducing child poverty, improving work incentives and simplifying administration. The basic approach to a National Child Benefit System is that the federal government will strengthen the federal benefit and the provincial and territorial governments will, at the same time, improve services and benefits for low-income families with children, particularly the working poor.

For its part, the Government of Canada has announced a commitment to increase federal child benefits by $850 million annually compared with the system now in place. As an interim step, starting in July 1997, the federal government proposes to spend $195 million to enrich and restructure the Working Income Supplement and convert it from a "per family" to a "per child" benefit.

In the coming months, the Minister of Human Resources Development will work with his provincial-territorial colleagues and the Minister of Finance to:

- finalize the design of the Canada Child Tax Benefit, the federal component of the National Child Benefit System;
- develop a mutually agreed-upon framework for provincial-territorial reinvestment in programs that improve work incentives and better support children in low-income families;

- confirm the specific complementary provincial investments (recognizing that several provinces have already taken important steps in this area);
- work out arrangements to simplify delivery of benefits; and
- define an evaluation framework for the National Child Benefit System, to facilitate accountability of both levels of government to the public, and to learn from experience and innovation.

Canadians will be invited to express their views on the planned changes. The federal government will also work with First Nations, provinces and territories to ensure that First Nations' children, on reserve, benefit like other Canadian children from these initiatives.

The Government of Canada is firmly committed to providing additional assistance to children in low-income families. The government will proceed immediately with legislation to enrich and restructure the Working Income Supplement for July 1997. Legislation will also be proposed this fall to implement the Canada Child Tax Benefit for July 1998. This is a major step forward in investing in children and in renewing our country.

Bâtir l'avenir pour les Canadiens

Budget 1997

Ensemble vers un régime national de prestations pour enfants

le 18 février 1997

Ministère des Finances Canada
Department of Finance Canada

Dans la présente publication, les termes du genre masculin
utilisés pour désigner des personnes englobent
à la fois les femmes et les hommes.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada (1997)
Tous droits réservés

Toute demande de permission pour reproduire
ces documents doit être adressée à Travaux publics
et Services gouvernementaux Canada.

On peut obtenir des exemplaires du budget en s'adressant au :
Centre de distribution de Finances Canada
300, avenue Laurier ouest, Ottawa, K1A 0G5
Téléphone : (613) 995-2855
Télécopieur : (613) 996-0518

On peut se procurer des exemplaires du budget
dans les librairies participantes.

Des versions électroniques sont également offertes aux endroits ci-dessus mentionnés.

Le budget est diffusé sur Internet à l'adresse suivante :
http://www.fin.gc.ca/

This document is also available in English.

N° de cat. : F1-23/1997-8F
ISBN 0-662-81833-4

Nos enfants, notre avenir

Les enfants défavorisés durant leurs premières années deviennent souvent des adultes défavorisés. Les enfants représentent notre avenir; il n'y a donc pas de meilleure cause dans laquelle les Canadiens puissent investir.

Depuis des dizaines d'années, les chercheurs démontrent les effets qu'un revenu familial insuffisant exerce sur le développement des enfants. Même si l'on ne s'entend toujours pas sur la définition et la mesure de la pauvreté, les conséquences que cette dernière a sur les enfants ne souffrent aucune discussion. Les enfants ont besoin d'un soutien approprié pour vivre heureux et arriver à l'âge scolaire avec une capacité d'apprentissage intacte.

Maintenant que les gouvernements ont accompli des progrès substantiels dans la réduction de leurs déficits, le Canada est en mesure d'investir davantage en faveur de l'amélioration des perspectives offertes aux enfants pauvres.

À l'heure actuelle, les programmes fédéraux et provinciaux contribuent à réduire les prestations pour enfants reçues par les parents qui quittent les rangs de l'aide sociale afin d'intégrer le marché du travail. Or, les enfants ne devraient pas être pénalisés quand leurs parents prennent un emploi rémunéré.

Au cours des derniers mois, la mise en place d'un régime national de prestations pour enfants – une démarche innovatrice permettant de réduire la pauvreté chez les enfants et de rendre payante la réintégration du marché du travail – a recueilli un appui croissant.

Les Canadiens de toutes les régions du pays veulent que leurs gouvernements donnent à nos enfants la possibilité d'aspirer à un avenir meilleur. De concert, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux peuvent accroître et simplifier le soutien financier fourni aux familles à faible revenu qui ont des enfants et investir davantage dans les services offerts à ces derniers.

L'idée fondamentale est la suivante. Le gouvernement fédéral propose de créer une prestation fiscale canadienne pour enfants en combinant les 5,1 milliards de dollars actuellement affectés à la prestation fiscale pour enfants et au Supplément du revenu gagné, les 250 millions de dollars engagés dans le budget de 1996 et les 600 millions de dollars annoncés dans le budget de 1997. Cette aide totalisant 6 milliards de dollars constituera une plate-forme financière plus solide pour les enfants de toutes les familles à faible revenu au Canada. Les provinces pourront ensuite réaffecter leurs ressources en faveur d'une amélioration de l'aide financière et des services aux enfants de familles à faible revenu qui travaillent. Le revenu global des familles bénéficiant de l'aide sociale sera protégé.

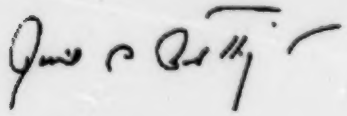
Un certain nombre de provinces se sont déjà réorientées dans ce sens, ayant affecté des fonds supplémentaires à cette fin. Les autres ont exprimé leur intention de prendre des mesures innovatrices du même genre en faveur des enfants de famille à faible revenu. Outre qu'il améliorera le sort des enfants canadiens, le régime national de prestations pour enfants constituera un nouveau progrès du fédéralisme canadien en permettant aux gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux d'exploiter une bonne idée, de se fixer des objectifs communs et de travailler en partenariat à l'amélioration de la vie de nos enfants.

Le régime national de prestations pour enfants n'éliminera pas la pauvreté chez ces derniers. Il contribuera cependant à améliorer le niveau de vie de centaines de milliers d'enfants canadiens. Et à mesure que leur situation financière s'améliorera, les gouvernements pourront investir davantage dans ce domaine.

Il est clair que la lutte contre la pauvreté ne se résume pas à des mesures de soutien du revenu. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux conviennent de la nécessité de renforcer, au fil du temps, l'ensemble des services et prestations offerts aux enfants canadiens. Le régime national de prestations pour enfants constitue une réforme structurelle des plus nécessaires de la réaction des gouvernements aux besoins des familles à faible revenu qui ont des enfants.

J'ai eu le privilège de travailler en étroite collaboration avec mes collègues des provinces et du gouvernement fédéral afin d'établir l'orientation de notre politique en matière de pauvreté chez les enfants. Les gouvernements se sont mis à l'écoute des Canadiens. Nous devons maintenant mettre en application, au cours des prochains mois, les principes sur lesquels nous nous sommes entendus. On ne saurait imaginer meilleure manière de renforcer le Canada que de bâtir ensemble un avenir meilleur pour nos enfants.

Le ministre du Développement des ressources humaines



Pierre S. Pettigrew

Table des matières

1 Les enfants au Canada 9

2 Le piège de l'aide sociale 11

3 Les programmes publics actuels 13

Les prestations fédérales pour enfants 13

Les prestations provinciales pour enfants 15

Mieux servir les Canadiens 16

4 Vers un régime national de prestations pour enfants 17

L'engagement fédéral 18

Vers une mise en oeuvre concertée avec les provinces et territoires 20

5 Conclusion et prochaines étapes 23

1

Les enfants au Canada

L'enfance est une phase cruciale dans le développement de tout être humain. C'est au cours des premières années de la vie que s'acquiert la capacité de contribuer à la société. Les Canadiens savent combien il est important que chaque enfant bénéficie au départ des meilleures conditions pour réussir sa vie. Ils veulent que leurs enfants vivent heureux et en bonne santé, et puissent profiter à part entière de toutes les possibilités que le Canada leur offre.

La plupart des enfants canadiens bénéficient d'une bonne santé physique et mentale et sont bien intégrés socialement. Ce n'est malheureusement pas le cas pour tous. Nombre d'enfants sont aux prises avec des problèmes d'origine émotive, ou des problèmes de comportement ou d'apprentissage, qui nuisent à leur scolarité et à leur développement personnel. D'autres éprouvent des problèmes d'ordre physique – maladies, handicaps divers ou blessures.

Ces difficultés n'épargnent les enfants d'aucun milieu – qu'ils vivent dans des familles biparentales ou monoparentales, ou encore dans différents quartiers, différentes régions ou villes. Cependant, des dizaines d'années de recherches, menées au Canada comme à l'étranger, ont démontré l'existence d'une relation importante entre ces problèmes et l'insuffisance du revenu familial. Par rapport aux enfants des familles à revenu moyen ou supérieur, les enfants pauvres courent plus de risque d'être mal nourris, d'éprouver des problèmes physiques et mentaux, d'obtenir de mauvais résultats scolaires et d'avoir maille à partir avec la loi.

Des revenus insuffisants coûtent cher non seulement aux enfants directement touchés et à leurs parents, mais aussi à l'économie et à toute la société. Même si plus d'un enfant de famille à faible revenu finit par sortir de son état de pauvreté, l'incidence néfaste exercé par cette dernière pendant l'enfance a bien souvent des suites à l'âge adulte. Qu'on pense seulement aux dépenses supplémentaires qui en découlent au titre de l'aide sociale, de l'assurance-emploi, des services sociaux, des soins de santé, des tribunaux et du système pénal, ou encore aux recettes fiscales perdues, au manque de productivité ou aux possibilités inexploitées tant par les individus que par la société.

Aucune cause ne mérite davantage d'efforts que l'aide aux enfants du Canada. Un accroissement des investissements consacrés au soutien du revenu et aux services aux enfants peut profiter à tout le monde. Cependant, pour consacrer à la cause de nos enfants des investissements adéquats, il faut s'attaquer aux problèmes créés par les programmes existants de soutien du revenu.

2

Le piège de l'aide sociale

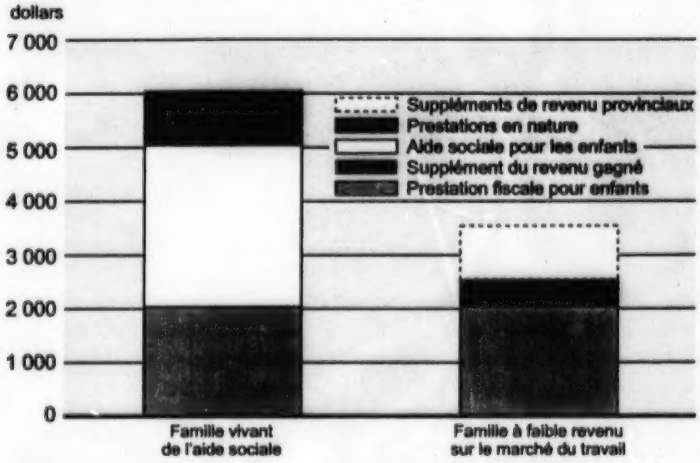
L'éventail actuel de programmes fédéraux, provinciaux et territoriaux apporte une aide essentielle aux familles ayant des enfants, mais il les prend également au «piège de l'aide sociale», dont les parents ont bien du mal à sortir pour intégrer le marché du travail.

Les parents qui cherchent à s'intégrer au marché du travail sont confrontés à toute une série d'obstacles. Ils risquent en fait d'être en moins bonne situation financière lorsqu'ils travaillent que s'ils continuent de dépendre de l'aide sociale, et ce, pour diverses raisons :

- ils perdent des milliers de dollars de prestations d'aide sociale en faveur de leurs enfants;
- ils peuvent devenir inadmissibles à une aide spéciale au titre, par exemple, des soins dentaires et de santé supplémentaires ou des médicaments délivrés sur ordonnance;
- ils doivent engager des frais supplémentaires, par exemple pour l'habillement et les transports, pour se rendre au travail;
- ils peuvent devoir trouver une garderie abordable;
- ils peuvent devoir acquitter les impôts sur le revenu, les cotisations du Régime de pensions du Canada (RPC) ou du Régime des rentes du Québec (RRQ) et les cotisations d'assurance-emploi.

Le graphique qui suit montre la diminution des prestations pour enfants que peut subir le parent de deux enfants qui quitte les rangs des assistés sociaux pour prendre un emploi.

Aide sociale et revenu du travail : famille à deux enfants



Note : Les prestations varient d'une province à l'autre; les niveaux sont représentatifs.

Le système actuel se traduit par d'importants obstacles financiers à la réintégration du marché du travail. Il place certains parents dans un terrible dilemme, puisque la situation de leurs enfants sera pire s'ils prennent un emploi. Nous devons donc améliorer les prestations aux enfants des familles qui tirent un faible revenu d'un emploi.

3

Les programmes publics actuels

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux offrent d'importants programmes de soutien du revenu et de services aux enfants, qui aident les familles à subvenir aux besoins de ces derniers. Ces programmes tiennent compte du fait qu'il en va de l'intérêt de la société de venir en aide aux parents qui éprouvent des problèmes financiers pour élever leur famille.

Les prestations fédérales pour enfants

L'actuelle prestation fiscale pour enfants assure chaque mois des paiements non imposables à 85 p. 100 de toutes les familles canadiennes ayant des enfants. Elle représente des paiements totaux de plus de 5,1 milliards de dollars par année. Les familles dont le revenu net est inférieur à 25 921 dollars reçoivent le montant maximal de la prestation, comme l'indique le tableau 1. Les prestations diminuent quand le revenu familial net dépasse 25 921 dollars, pour tomber à zéro quand le revenu d'une famille avec un ou deux enfants atteint environ 66 700 dollars. Les prestations sont établies en fonction du revenu déclaré par la famille au cours de l'année d'imposition précédente, les prestations mensuelles étant révisées chaque mois de juillet.

Prestation fiscale actuelle pour enfants et le Supplément du revenu gagné
Famille de deux enfants âgés de sept ans ou plus

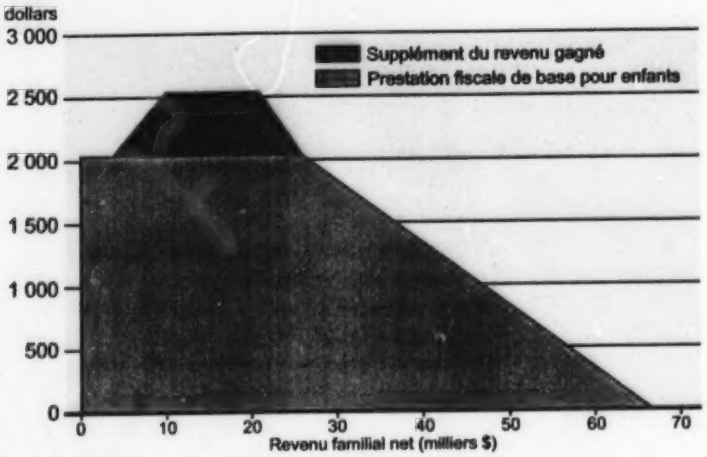


Tableau 1
La prestation fiscale actuelle pour enfants

	prestations maximales
	$ par enfant par an
Prestation de base	1 020
Suppléments :	
– à partir du 3e enfant	75
– enfants de moins de 7 ans[1]	213
Supplément du revenu gagné ($ par famille)	500

[1] Si aucune déduction n'est demandée au titre des frais de garde.

La prestation fiscale pour enfants comprend aussi un Supplément du revenu gagné qui se traduit par des prestations pouvant s'élever à 500 dollars par année *par famille*, pour un coût annuel total de 250 millions de dollars. Le supplément aide à compenser une partie des frais additionnels que subissent les familles à faible revenu avec enfants quand les parents sont sur le marché du travail.

Le Supplément du revenu gagné n'est toutefois pas suffisant pour permettre de sortir du «piège de l'aide sociale». Comme il est fondé sur les revenus de l'année précédente, un délai de six à 18 mois s'écoule avant qu'une augmentation des revenus se traduise par une hausse des prestations. Une famille qui quitte les rangs de l'aide sociale ne recevra pas, généralement, le Supplément du revenu gagné pendant les premiers mois – difficiles – sur le marché du travail, alors qu'elle aura perdu ses prestations d'aide sociale. Les gouvernements provinciaux et territoriaux sont mieux placés pour offrir des suppléments de revenu bien adaptés à la situation de chaque région.

L'actuel Supplément du revenu gagné ne tient pas compte non plus des dépenses supplémentaires que subissent les familles nombreuses, puisque la prestation est fixe, peu importe le nombre d'enfants dans la famille.

Les prestations provinciales pour enfants

Les provinces et territoires administrent des programmes d'aide sociale qui offrent environ deux milliards de dollars de prestations en faveur des enfants. Les prestations sont généralement de l'ordre de 1 200 à 1 800 dollars par enfant par année, de manière à subvenir aux besoins fondamentaux (à l'exclusion des prestations relatives au logement). À la différence de la prestation fiscale pour enfants, dont le montant est généralement déterminé une fois par an, les prestations d'aide sociale peuvent être rajustées chaque mois en fonction du revenu et des besoins de la famille. Elles tombent à zéro quand le revenu familial annuel atteint un niveau de l'ordre de 15 000 à 20 000 dollars. Outre des prestations en espèces, les programmes d'aide sociale prévoient une aide au titre de besoins spéciaux et des prestations en nature (comme des soins dentaires et de santé supplémentaires et les médicaments fournis sur ordonnance) ainsi que des subventions au logement. Pour avoir droit aux prestations d'aide sociale, une famille doit satisfaire à un critère de besoins qui tient compte de son revenu, de ses avoirs et de ses besoins budgétaires.

Le Québec, le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique offrent des mesures supplémentaires de soutien du revenu pour les enfants. Comme dans le cas de la prestation fiscale fédérale pour enfants, mais à la différence des programmes d'aide sociale, l'admissibilité dépend alors uniquement du revenu familial. En outre, plusieurs provinces ont annoncé des programmes

novateurs de prestations pour enfants, qui réduisent l'écart entre les prestations d'aide sociale et le revenu que les familles tirent d'un travail faiblement rémunéré.

Mieux servir les Canadiens

Un grand nombre de familles à faible revenu bénéficient à la fois des prestations fédérales pour enfants et des programmes provinciaux et territoriaux d'aide sociale. Le défi consiste, pour les gouvernements, à mieux coordonner le fonctionnement de leurs programmes afin qu'ensemble ils offrent un soutien du revenu et des services adéquats aux enfants des familles à faible revenu qui travaillent.

Le gouvernement fédéral est le mieux placé pour administrer des régimes à grande échelle mis en oeuvre par le biais du régime fiscal. De plus, les prestations fédérales sont transférables d'une province à l'autre. De leur côté, les provinces et territoires sont les mieux placés pour administrer des programmes adaptés selon les régions et pour réagir rapidement à l'évolution des besoins et de la situation propres à une famille.

Vers un régime national de prestations pour enfants

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont réalisé des progrès appréciables dans l'élaboration d'une politique renforcée et mieux coordonnée de prestations pour enfants – un régime national de prestations pour enfants. Ils se sont entendus sur trois objectifs :

- aider à prévenir et à réduire la pauvreté chez les enfants;
- favoriser une participation durable au marché du travail – pour que moins de familles soient dépendantes de l'aide sociale – en veillant à ce qu'une famille améliore dans tous les cas sa situation matérielle en prenant un emploi rémunéré;
- réduire les chevauchements et dédoublements par une meilleure harmonisation des objectifs et des prestations, ainsi que par une simplification de l'administration.

Le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires sont également en train d'élaborer un ensemble de principes destinés à orienter la conception et la mise en oeuvre d'un régime national de prestations pour enfants.

À la lumière de ces considérations, les provinces, les territoires et le gouvernement fédéral souscrivent à une démarche conjointe qui permettra de bâtir, en faveur de toutes les familles à faible revenu

ayant des enfants, une plate-forme fédérale plus solide; les provinces et territoires pourront y ajouter des programmes complémentaires visant à renforcer les incitations au travail et à améliorer les services destinés à ces familles. Dans ce cadre, un soutien de base uniforme devrait être fourni aux enfants dans tout le pays, tout en laissant aux provinces et territoires une capacité suffisante d'innovation et d'adaptation.

Le 23 janvier 1997, le Québec a annoncé une allocation unifiée pour enfants, dont les objectifs sont compatibles avec ceux qui viennent d'être exposés.

L'engagement fédéral

Dans son budget de 1997, le gouvernement fédéral a annoncé son intention de consacrer 6 milliards de dollars à un régime national renforcé et restructuré de prestations pour enfants. Les modalités du régime seront mises au point avec les gouvernements provinciaux et territoriaux de manière à être en application en juillet 1998, ou plus tôt si c'est possible. Le nouveau régime regroupera les ressources de plus de 5,1 milliards de dollars qui sont actuellement affectées à la prestation fiscale pour enfants et au Supplément du revenu gagné, les 250 millions de dollars engagés dans le budget de 1996 pour accroître les prestations pour enfants et les 600 millions de dollars annoncés dans le budget de 1997. Il s'agit d'un investissement de taille dans un important projet national.

À titre d'étape provisoire vers la mise en place du nouveau régime, le budget de 1997 propose d'améliorer et de restructurer le Supplément du revenu gagné en établissant cette prestation en fonction de chaque enfant plutôt qu'une prestation unique par famille. La prestation maximale passera de 500 dollars par famille à 605 dollars pour le premier enfant, 405 dollars pour le deuxième et 330 dollars pour chaque enfant supplémentaire. Comme à l'heure actuelle, ces prestations s'appliqueront progressivement en fonction du revenu gagné de la famille au-dessus de 3 750 dollars et diminueront graduellement quand le revenu familial net dépassera 20 921 dollars. Si l'on tient compte de la prestation fiscale pour enfants, les familles à faible revenu qui travaillent et ont un enfant verront la prestation annuelle maximale passer à 1 625 dollars.

Cheminement vers un régime national de prestations pour enfants

Le soutien de l'État aux enfants et aux familles ne date pas d'hier. L'aide fournie par le gouvernement du Canada remonte à 1918, date à laquelle est apparue l'exonération fiscale pour enfants. Les allocations familiales universelles ont vu le jour en 1945. Au fil des années, une série d'autres mesures plus ciblées ont été incorporées au régime fiscal, jusqu'à l'institution, en 1978, du crédit d'impôt remboursable pour enfants et au regroupement, en 1993, des prestations fédérales existantes pour former la prestation fiscale pour enfants. Depuis des décennies, les gouvernements provinciaux et territoriaux administrent des programmes d'aide sociale qui assurent un soutien du revenu et des services aux familles dans le besoin. Certaines provinces offrent également des suppléments de revenu ou des crédits d'impôt aux familles à faible revenu qui ont des enfants.

Dans son rapport de 1994 intitulé *La sécurité sociale dans le Canada de demain*, le gouvernement fédéral indiquait la nécessité de prendre des mesures pour réduire la pauvreté chez les enfants. Un document complémentaire, consacré à la sécurité du revenu pour les enfants, décrivait un certain nombre d'options pour la réforme des prestations pour enfants, notamment une démarche intégrée fédérale-provinciale.

Dans son rapport de mars 1996 aux premiers ministres, le Conseil ministériel sur la réforme et le renouvellement des politiques sociales proposait de regrouper les mesures de soutien du revenu destinées aux enfants en un seul programme national géré conjointement par les deux paliers de gouvernement, les prestations pouvant être administrées soit par le gouvernement fédéral, soit par les gouvernements provinciaux ou territoriaux.

À la conférence des premiers ministres de juin 1996, la pauvreté chez les enfants a été inscrite au programme d'action national sous la direction du Premier ministre du Canada et des premiers ministres des provinces. Lors de leur conférence annuelle d'août 1996, les premiers ministres des provinces, à l'exception de celui du Québec, ont chargé leurs ministres de travailler, de concert avec le gouvernement fédéral, à une proposition de prestation intégrée pour enfants.

S'appuyant sur le travail déjà accompli par les ministres des services sociaux et le Conseil ministériel fédéral-provincial-territorial sur le renouvellement de la politique sociale, de création récente, le ministre des Services sociaux de Terre-Neuve annonçait le 29 janvier 1997, au nom des gouvernements provinciaux et territoriaux, que ces derniers s'étaient entendus pour élaborer des options en vue de la mise en place d'une prestation nationale pour enfants, en partenariat avec le gouvernement fédéral. Le Québec est resté un observateur en marge du processus fédéral-provincial, mais les réformes qu'il a entreprises vont dans le même sens.

Tableau 2
Supplément du revenu gagné :
amélioration et restructuration proposées en 1997

Prestation maximale actuelle	Prestation maximale proposée
$ par famille	$ par enfant
500	605 – premier enfant 405 – deuxième enfant 330 – troisième et suivants

Ce changement provisoire accroîtra de 195 millions de dollars, en juillet 1997, les ressources consacrées au Supplément du revenu gagné – 70 millions de dollars de plus que l'augmentation de 125 millions de dollars proposée pour la même date dans le budget de 1996. Ce changement bénéficiera à 720 000 familles qui ont des enfants.

Vers une mise en oeuvre concertée avec les provinces et territoires

Les discussions entreprises avec les provinces et les territoires ont progressé à tel point qu'on s'entend généralement sur l'approche à adopter pour élaborer un régime national de prestations pour enfants. Dans le cadre envisagé, les ressources fédérales serviraient à créer une prestation fédérale pour enfants, améliorée et simplifiée, en guise de plate-forme. Les provinces et territoires pourraient y ajouter des prestations supplémentaires en faveur des familles à faible revenu qui travaillent. Le gouvernement fédéral propose de consacrer les 6 milliards de dollars de ressources décrites précédemment à l'instauration d'une prestation fiscale canadienne pour enfants, qui fusionnerait l'actuelle prestation fiscale pour enfants et le Supplément du revenu gagné augmenté et restructuré.

La prestation fiscale canadienne pour enfants serait d'au maximum 1 625 dollars par année pour le premier enfant et de 1 425 dollars pour chaque enfant suivant, ces montants maximums s'appliquant à toutes les familles dont le revenu net ne dépasse pas 20 921 dollars. (Le supplément de 213 dollars pour chaque enfant de moins de sept ans serait conservé dans le cas des familles ne demandant aucune déduction pour frais de garde d'enfants.) Environ 1,4 million de familles comptant 2,5 millions d'enfants bénéficieraient des prestations fédérales améliorées.

Les familles dont le revenu dépasse 25 921 dollars recevraient les mêmes prestations qu'à l'heure actuelle au titre de la prestation fiscale pour enfants. Grâce à ces prestations, le régime fiscal continuerait de tenir compte des coûts engagés par les familles à revenu modeste ou moyen pour subvenir aux besoins de leurs enfants.

Tableau 3
Comparaison des prestations fédérales maximales actuelles et des prestations proposées pour 1998

	Actuelles		Proposées
	Prestation fiscale de base pour enfants[1]	Avec Supplément du revenu gagné	Prestation fiscale canadienne pour enfants[1]
		($)	
1 enfant	1 020	1 520	1 625
2 enfants	2 040	2 540	3 050
3 enfants	3 135	3 635	4 475
4 enfants	4 230	4 730	5 900

[1] Plus 213 $ pour chaque enfant de moins 7 ans si aucune déduction n'est demandée au titre des frais de garde d'enfant.

Les modifications prévues des prestations fédérales, provinciales et territoriales pour enfants réduiront les écarts actuels de prestations en accroissant l'aide versée aux familles à faible revenu qui travaillent, tout en veillant à ne pas réduire le soutien global aux familles bénéficiant de l'aide sociale. Pour parvenir à ce résultat, la prestation fédérale – améliorée de la manière décrite précédemment – comportera l'obligation, pour les provinces et territoires, de réinvestir des ressources équivalentes pour venir en aide aux enfants des familles à faible revenu qui travaillent. De plus, les provinces et territoires pourraient être en mesure d'accroître les ressources qu'ils consacrent à ces programmes. Plusieurs provinces et territoires ont déjà adopté ou annoncé de nouvelles prestations pour enfants.

Parmi les formes de soutien du revenu dans lesquelles les provinces et territoires pourraient réinvestir des ressources, mentionnons : les prestations en nature (p. ex., l'assurance-médicaments ou les soins dentaires) aux familles à faible revenu qui ne bénéficient pas de l'aide sociale, les services de garde d'enfants, un crédit pour enfants accordé aux familles à faible revenu (comme la prime familiale en Colombie-Britannique ou l'allocation intégrée pour enfants proposée au Québec), un crédit pour revenu gagné (comme le crédit d'impôt à l'emploi accordé aux familles en Alberta) ou une combinaison des mesures précédentes (ainsi que l'ont proposé la Saskatchewan et le Nouveau-Brunswick).

Au cours des prochains mois, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux mettront au point un projet de régime national de prestations pour enfants. Ce projet comportera, entre autres choses, un «cadre de réinvestissement», qui servira de guide à la réaffectation des ressources provinciales et territoriales libérées par la prestation fédérale améliorée pour enfants, vers d'autres programmes visant à renforcer les incitations au travail ainsi qu'à venir en aide aux enfants des familles à faible revenu. Le public disposera ainsi d'un outil important pour vérifier la manière dont les ressources sont réinvesties en faveur des enfants.

5

Conclusion et prochaines étapes

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux visent des objectifs communs : prévenir et réduire la pauvreté chez les enfants, renforcer les incitations à travailler et simplifier l'administration des programmes. Le principe fondamental d'un régime national de prestations pour enfants est que le gouvernement fédéral renforcera sa prestation, tandis que les gouvernements provinciaux et territoriaux amélioreront parallèlement les prestations et services offerts aux familles à faible revenu qui ont des enfants, en particulier celles qui sont sur le marché du travail.

Pour sa part, le gouvernement fédéral s'est engagé publiquement à accroître de 850 millions de dollars par année les fonds consacrés aux prestations fédérales pour enfants, comparativement au système actuel. Dans un premier temps, il se propose de consacrer 195 millions de dollars, à compter de juillet 1997, à l'amélioration et à la restructuration du Supplément du revenu gagné, qui sera désormais accordé «par enfant» et non plus «par famille».

Au cours des prochains mois, le ministre du Développement des ressources humaines, de concert avec ses homologues des provinces et territoires et avec le ministre des Finances :

- mettra au point la conception de la prestation fiscale canadienne pour enfants, le volet fédéral du régime national de prestations pour enfants;

- élaborera un cadre mutuellement acceptable de réinvestissement des ressources provinciales et territoriales dans des programmes visant à renforcer les incitations à travailler ainsi que l'aide aux enfants des familles à faible revenu;
- confirmera les investissements complémentaires des provinces et territoires dans des programmes précis (en tenant compte du fait que plusieurs provinces ont déjà pris des mesures importantes en ce sens);
- élaborera des mesures qui simplifieront l'administration des prestations;
- définira un cadre d'évaluation du régime national de prestations pour enfants de manière que les deux paliers de gouvernement puissent mieux rendre compte de leur action au public et tirer les leçons de l'expérience et des innovations.

Les Canadiens seront invités à faire connaître leurs avis sur les changements proposés. Le gouvernement fédéral travaillera aussi en collaboration avec les Premières Nations, les provinces et les territoires, de manière que, au même titre que tous les autres enfants canadiens, les enfants des Premières Nations vivant dans les réserves bénéficient de ces initiatives.

Le gouvernement fédéral est fermement résolu à accroître l'aide aux enfants des familles à faible revenu. Il procédera sans tarder au dépôt de mesures législatives visant à améliorer et à restructurer le Supplément du revenu gagné pour juillet 1997. Il se propose de présenter à l'automne un projet de loi afin de mettre en place la prestation fiscale canadienne pour enfants en juillet 1998. Il s'agit là d'une étape importante en vue d'investir dans nos enfants et d'assurer le renouveau du pays.